

VU Research Portal

Praktijken van selectieve uitsluiting: over bescherming door en tegen veiligheidsassemblages

Schuilenburg, M.B.; van Steden, R.

published in

Cahiers Politiestudies
2014

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Schuilenburg, M. B., & van Steden, R. (2014). Praktijken van selectieve uitsluiting: over bescherming door en tegen veiligheidsassemblages. *Cahiers Politiestudies*, 30(1), 51-62.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Praktijken van selectieve uitsluiting

Over de bescherming door en tegen veiligheidsassemblages

Marc Schuilenburg & Ronald van Steden

De politie is steeds vaker onderdeel van lokale veiligheidsassemblages die bestaan uit een veelheid aan publiek en private partijen. Contracten en verboden zijn veelvoorkomende instrumenten die zulke assemblages inzetten om orde en veiligheid in winkels, trams en horecagelegenheden te handhaven. Het is de vraag hoe de notie van rechtsbescherming zich verhoudt tot deze vormen van publiek-private machtsuitoefening. Dit artikel bevat een kritische beschouwing over het gebruik van contracten en verboden in de veiligheids-handhaving die noopt tot een herbezinning op de rol van de politie als hoeder van het publieke goed veiligheid.

Inleiding

Bij het tegengaan of oplossen van overlast en criminaliteit denken we in de eerste plaats aan een kerntaak van de overheid. Zo heeft de politie op basis van het geweldsmonopolie en haar wettelijke opsporingsbevoegdheden de taak en juridische middelen om de openbare orde te handhaven. Hierbij is het belangrijk dat er een balans bestaat tussen de bescherming van burgers tegen allerlei vormen van overlast en criminaliteit enerzijds en de rechtsbescherming van dezelfde burgers anderzijds. De filosofische inbedding van deze dubbelzinnige functie van het recht kan worden gevonden in het werk van de Verlichtingsdenkers Montesquieu en Beccaria (Foque & 't Hart, 1990). Zij wijzen erop dat het ontbreken van een goede balans tussen het instrumenteel dienen van het maatschappelijk (veiligheids)belang door de overheid en het beschermen van individuele burgers tegen die overheid kan leiden tot een onbeperkte machtsuitoefening door publieke autoriteiten zoals politie en justitie. Daarom is het nodig dat mechanismen van machtsvorming in de samenleving steeds zichtbaar worden gemaakt en aan banden worden gelegd, zowel via het constitutionele recht (Montesquieu) als via het strafrecht (Beccaria).

Sinds de jaren 1980 is de veiligheidsaanpak in Nederland sterk veranderd. Kort gezegd is er sprake van een horizontalisering van het veiligheidsvraagstuk doordat andere partijen dan de overheid zich bezig zijn gaan houden met het opsporen en bestraffen van overlast en criminaliteit (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Van Steden, 2011; Terpstra, 2010; Schuilenburg, 2012). Dat gebeurt binnen een breder perspectief van meer sociale

(*community policing*) en meer preventieve (*situational crime prevention*) ontwikkelingen binnen het veiligheidsdomein. Zo ontplooit een groot aantal nieuwe – veelal private en commerciële – organisaties allerlei activiteiten om het leven veiliger te maken. Deze organisaties werken samen met de politie in lokale veiligheidsassemblages, die variëren van de bestrijding van hennepteelt tot en met het handhaven van een collectieve winkelontzegging. Een centraal kenmerk van zulke veiligheidsassemblages is dat de politie onveiligheid bestrijdt met medewerking van niet-statelijke partijen, bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, energiemaatschappijen, winkeliers en particuliere beveiligers. Het gevolg hiervan is dat de organisatie van veiligheid als publiek goed niet meer is voorbehouden aan de overheid – politie en justitie in het bijzonder. Een brede aanpak van criminaliteit en overlast met alle betrokkenen moet voor betere oplossingen zorgen dan wanneer de overheid alleen handelt.

De responsabilisering van verschillende partijen voor veiligheid gaat gepaard met tal van nieuwe maatregelen en sancties om de aanpak van criminaliteit te versterken en onwelkom gedrag te voorkomen. Een goed voorbeeld hiervan is de introductie van toegangsverboden – denk aan plein-, stadion-, horeca-, tram-, en bioscoopverboden – waarbij de politie en private organisaties een uitvoerende rol spelen. Overlastgevers kunnen hierbij een toegangsverbod van enkele maanden tot vijf jaar opgelegd krijgen tot de betreffende locaties: winkels, trams, horeca, enzovoort. Relevant hier is dat het opleggen van een dergelijk verbod geen neutraal proces is, maar een mechanisme van machtsvorming dat de bewegingsvrijheid van personen met zo'n verbod op zak ernstig kan beknotten (Schuilenburg, 2012). Hoewel het opleggen van een verbod nodig kan zijn na een overtreding, blijft het belang van rechtsbescherming – inclusief overwegingen van proportionaliteit en beroepsmogelijkheden – dan ook onverminderd overeind staan. Op die manier kan de legitimiteit van het handelen van de lokale autoriteiten worden getoetst (Peters, 1999 [1972]).

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is op welke wijze de notie van rechtsbescherming zich verhoudt tot publiek-private machtsuitoefening via lokale toegangsverboden. In deze vraag ligt meteen ook de relevantie voor de politie besloten. In de nieuwe – hybride – veiligheidsorde vervult de politie, vaak op de achtergrond of indirect, een belangrijke rol bij het opleggen van dergelijke verboden. Zo neemt de politie actief deel aan het winkel-, tram- en horecaverbod door winkeliers, particuliere beveiligers op de tram en horecaondernemingen te ondersteunen bij het uitvaardigen en het handhaven van de opgelegde ontzeggingen. In antwoord op de vraag van dit hoofdstuk geven we allereerst

een theoretische schets van de nieuwe veiligheidsorde. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop die orde wordt bestuurd via veiligheidscontracten en bijbehorende verboden. Daarna behandelen we het empirische onderzoek dat we hebben verricht naar het winkel-, tram- en horecaverbod (Schuilenburg & Van Calster, 2009; Wesselink et al., 2009; Van Steden et al., 2012; Schuilenburg & Van Steden, 2014) in Nederland. We gaan hierbij in op de maatschappelijke kwestie hoe deze verboden moeten worden gezien in het licht van ethisch-normatieve thema's als 'othering' – dat wil zeggen: beleid dat zich ten doel stelt (gevaarlijke) anderen uit te sluiten (vgl. Young, 1999; 2007; De Graaf, 2010). In de slotbeschouwing stellen we het punt van de rechtsbescherming aan de orde met betrekking tot de taakopvatting van de politie en haar rol in de onderzochte veiligheidsassemblages.

Van monopolie naar hybride model

Alvorens de opkomst van lokale verboden nader te behandelen, is het zinvol om de nieuwe veiligheidsorde en de wijze waarop die orde wordt bestuurd in meer algemene zin te beschouwen. Hoewel er inmiddels een heel onderzoeksterrein is ontstaan naar publiek-private vormen van veiligheidszorg (zie: Van Steden, 2007; Schuilenburg, 2012), is het veiligheidsbegrip van oudsher nauw verbonden met een overheidsapparaat – politie en justitie voorop – die de wet moet handhaven. Foucault (1975; 1976) sprak in dat opzicht van een juridisch-politieke voorstelling van macht. Hij wijst erop dat deze juridische machtsvorm berust op het Hobbesiaanse idee van een centrale staatsmacht die het monopolie heeft op straffen ('macht van de wet'). Het door Foucault beschreven beeld van een centrale staatsmacht heeft weliswaar betrekking op een absolute monarch (de Leviathan) die in de zestiende eeuw naar believen over leven en dood kon beschikken, maar dit betekent niet dat met de opkomst van democratische staten de soevereine macht geheel verdwenen zou zijn. Zo staan tal van aspecten van deze juridische machtsconceptie nog steeds centraal in het criminologische en politicologische begrip van veiligheid dat vooral is gericht op de effectiviteit van strafrechtelijk ingrijpen. Het strafrecht wordt in dit denken gezien als het middel om de samenleving veilig te maken en burgers te beschermen tegen overlast en criminaliteit. Daarbij wordt de politie voorgesteld als een moderne Leviathan die zich richt op de bestrijding van 'alle denkbare vormen van schade' (Ericson, 2007: 35; zie ook: Hallsworth & Lea, 2011). Shearing spreekt in dat opzicht van een 'state-centred paradigm' (2006).

Kijken we naar de ontwikkelingen in de afgelopen decennia met betrekking tot de veiligheidshandhaving, dan kan worden gesteld dat het monopoliemodel – met de wet en de

politie als kernelementen – steeds verder achter ons komt te liggen. Was het handhaven van veiligheid vroeger vooral een overheidsaangelegenheid waarbij politie en justitie het centrale gezag hadden, al langer lopende maatschappelijke processen zoals privatisering, globalisering en de opkomst van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën hebben ervoor gezorgd dat de overheid haar monopolie op de organisatie van veiligheid is kwijtgeraakt. Vanzelfsprekend is dit monopolie nooit absoluut geweest. Overheid, markt en samenleving hebben altijd onderling afhankelijke relaties onderhouden bij de handhaving van orde en veiligheid. Toch kunnen we van een nieuwe veiligheidsorde spreken vanwege de enorme complexiteit en intensiteit aan organisaties die dit beleidsveld inmiddels kenmerkt. De verantwoordelijkheid voor veiligheid is hierin verspreid geraakt over een groot aantal partijen. Zo wordt de politie in toenemende mate omringd door tal van politieachtige organisaties waarvan particuliere beveiligingsbedrijven het meest in het oog springen (o.a. Shearing & Stenning 1981; 1983; Van Steden 2007). Daarmee is niet gezegd dat de invloed van de overheid op het terrein van veiligheid minder wordt. Wel moet worden benadrukt dat de idee van een monopolie dat de politie in de veiligheidszorg heeft niet langer zinvol is. Verschillende termen zijn geïntroduceerd om deze veranderingen te duiden: 'grey policing' (Hoogenboom, 1991), 'multilateralisation' (Bayley & Shearing, 2001), 'pluralisation' (Loader, 2000) – en zo meer. Wat zulke termen gemeen hebben is dat de uitoefening van 'politietaken' (*policing*) niet meer exclusief is voorbehouden aan 'de politie' (*police*) als instituut.

De nieuwe orde in veiligheid laat zich het beste begrijpen vanuit een hybride model. Hierin is het besturen van veiligheid het resultaat van steeds wisselende verbanden tussen overheid, bedrijfsleven en burgers en heeft de overheid niet langer het alleenrecht op ordehandhaving. Anders dan in het monopoliemodel hoeft in het hybride model geen voorrang te worden gegeven aan de politie in het opsporen en bestraffen van overlast en criminaliteit. De aanpak van veiligheid moet worden gezien als een relationeel proces tussen organisaties – en niet als uitkomst van een overheid die 'van bovenaf' andere partijen aanstuurt (vgl. Johnston & Shearing, 2003; Wood & Shearing, 2007; Schuilenburg, 2012). In dit hybride model is geen enkele partij het vanzelfsprekende middelpunt en krijgt geen enkele partij vooraf prioriteit in het bepalen van het veiligheidsbeleid. Zo kunnen veiligheidsassemblages van samenstelling wisselen, net zoals de verantwoordelijkheden, doelstellingen en instrumenten die deze structuren consistentie, samenhang en richting moeten geven. Een partij die in de ene veiligheidsassemblage een bepaalde positie inneemt, neemt diezelfde positie niet noodzakelijk in binnen een andere assemblage. De complexiteit

van het hybride model hangt dus samen met zowel de omvang van het aantal partijen dat veiligheidsproblemen tracht op te lossen als de aard van mogelijkheden om die problemen aan te pakken.

Veiligheidscontracten

De wijze waarop de politie haar taken uitoefent, kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen waarover in de vorige paragraaf is gesproken. De beweging van een monopolie naar een hybride veiligheidsmodel verandert de verhoudingen tussen publieke en private partijen fundamenteel: de politie staat niet langer op de voorgrond, maar maakt 'vanuit de coulissen' deel uit van veiligheidsassemblages die zich kenmerken door een rijk en gevarieerd beeld van verantwoordelijkheid, vertegenwoordiging en instrumentaria (Van Steden et al., 2013). Een veel gebruikt instrument om via dergelijke structuren orde en veiligheid te garanderen is wat Crawford (2003) 'contractuele sturing' (*contractual governance*) noemt. Hij doelt hiermee op private veiligheidscontracten in de vorm van leef- of huisregels die aangeven welk gedrag acceptabel is en welk niet. Bij het binnengaan van een café, pretpark, stadion, winkel(centrum), bioscoop, zwembad, vliegveld, trein of tram waarbinnen zulke huisregels gelden, gaan mensen (stilzwijgend) een contract aan dat zij zich naar behoren zullen gedragen. Deze contracten kenmerken zich door een systeem van wederkerigheid of gemeenschappelijkheid doordat afspraken worden gemaakt over wat partijen doen en niet doen, wie verantwoordelijkheid heeft voor het uitvoeren van bepaalde taken en het gebruik dat daarbij wordt gemaakt van beschikbare middelen. Tegelijkertijd sluiten genoemde contracten aan bij een verlangen in de samenleving om de toekomst onder controle te brengen. In de schaduw van het strafrecht wordt zo een 'eigen normaliteit of lokale jurisprudentie' (Schuilenburg, 2012: 153) gecreëerd.

Het overtreden van (impliciete) gedragsregels, en de contractbreuk die daarmee gepaard gaat, leidt tot een overtreding in bestuursrechtelijke of in civielrechtelijke zin. Dat biedt publieke, maar vooral ook private partijen – horecaondernemers, bioscoopeigenaren, winkeliersverenigingen, trambedrijven – een concrete mogelijkheid om bezoekers die zich hebben misdragen voor langere tijd te weren uit een bepaalde afgebakende omgeving: een winkel, een café, een tramlijn of wat dies meer zij. Deze mogelijkheid bestaat uit het opleggen van toegangsverboden die veel overeenkomsten vertonen met *banning orders* die in het Verenigd Koninkrijk door partijen zoals woningbouwverenigingen in samenwerking met de politie worden uitgedeeld. De bekendste *banning order* die overzees wordt gebruikt ter vermindering van overlastgevend in de openbare ruimte is de zogeheten *Anti-Social*

Behaviour Order (ASBO) (Crawford, 2009). Hierbij worden maatregelen uitgevaardigd om wangedrag als vandalisme, vuil op straat, openbaar dronkenschap, geluidsoverlast en pesterijen van buurtbewoners tegen te gaan. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het verbod in een bepaald gebied te komen en het verbod met bepaalde personen om te gaan teneinde te voorkomen dat de buurt opnieuw wordt blootgesteld aan structurele overlast. Vaak nemen beleidsmakers en politici aan dat deze maatregelen effectief zijn en ook in Nederland kunnen worden toegepast.

Relevant bij het opleggen van toegangsverboden is dat het niet gaat om het breken van een vooraf vrijwillig getekend contract (het contract heeft daarom geen formeel-juridische betekenis). Niettemin is er sprake van vrijwilligheid – een persoon betreedt uit eigen beweging een tram, winkel of café en accepteert zodoende stilzwijgend de aldaar geldende huisregels. Om die reden kan er bij overtreding een gedragsbevel in de vorm van een toegangsverbod volgen. Daarnaast is het mogelijk de geconstateerde overtreding op te schalen naar de strafrechtelijke sfeer als een houder van een het opgelegde verbod negeert. Wat begon als een overtreding van huisregels kan daardoor snel worden gecriminaliseerd. Veiligheidscontracten en bijbehorende veelkleurige verboden kunnen, kortom, worden gezien als onderdeel van een bredere, uit het Verenigd Koninkrijk overgewaaid, *politics of behaviour* (Field, 2003). Deze politiek zich richt op het besturen van menselijk gedrag door middel van ge- en verboden. Het disciplineren, controleren en uitsluiten van personen van bepaalde plekken in de stad staat daarbij centraal.

Toegangsverboden

Over de afgelopen jaren hebben we empirisch onderzoek verricht naar de oplegging van verschillende toegangsverboden. Het eerste onderzoek ging over de Collectieve Winkelontzegging (CWO) die in Den Haag is begonnen en inmiddels in tal van Nederlandse steden van kracht is (Wesselink et al., 2009; Schuilenburg & Van Calster 2009). Wordt iemand op winkeldiefstal betrapt, dan kan hij of zij via een CWO voor alle aangesloten winkels een toegangsverbod opgelegd krijgen dat, afhankelijk van de geleden schade, enkele maanden tot een jaar kan duren. De CWO is een op het eigendomsrecht gebaseerde maatregel waarbij iemand bij wangedrag de toegang kan worden ontzegd tot een bepaalde locatie (art. 5:1 lid 2 BW jo. 6:162 BW). Om te onderzoeken wat de (juridische) consequenties zijn voor overtreders van deze maatregel hebben we beleidsdocumenten onderzocht en zijn er ruim tachtig gesprekken gevoerd met betrokken winkeliers in Den

Haag, politiemensen en justitiemedewerkers, medewerkers van de gemeente en private beveiligers.

Een tweede onderzoek ging over het Openbaar Vervoer-verbod (OV-verbod) dat buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) met behulp van de politie kunnen opleggen aan mensen die in tram of metro 'verstorend gedrag' vertonen en over eerdere antecedenten beschikken (Van Steden et al., 2012). Al naar gelang de ernst van de overtreding kan een persoon voor meerdere tram- en metrolijnen en voor langere tijd van het openbaar vervoer worden uitgesloten. Het OV-verbod is gebaseerd op artikel 72 van de Wet Personenvervoer. Overtreding van het OV-verbod is strafbaar gesteld op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (niet voldoen aan een ambtelijke vordering of bevel). Door een studie van beleidsdocumenten, een kleine dertig gesprekken met respondenten (politie, boa's, beveiligers) en participerende observaties in de metro's van Amsterdam en tramlijn 2 in Rotterdam hebben we gekeken naar de uitvoering van het OV-verbod in de dagelijkse praktijk.

De derde casus betreft de Collectieve Horeca Ontzegging (CHO) die voor maximaal vijf jaar kan worden opgelegd bij recidive en bij ernstige vormen van overlast en criminaliteit, bijvoorbeeld handel in drugs of het bezit van een vuurwapen (Schuilenburg & Van Steden, 2014). Net zoals bij de CWO en het OV-verbod geldt dat een overtreding in één horecavoorziening kan leiden tot uitsluiting van alle bij de maatregel aangesloten cafés en clubs. De CHO heeft met de CWO gemeen dat het een civielrechtelijke maatregel is die bij overtreding leidt tot een strafbaar feit: lokaalvredebreuk (artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht). Het onderzoek heeft zich uitgestrekt over Utrecht, Amersfoort en Den Bosch. In totaal zijn er ruim tachtig interviews afgenomen met horecaondernemers, personeel van cafés en clubs, portiers en politiemensen. Tevens hebben we relevante beleidsdocumenten doorgenomen.

De deelname van de politie aan de genoemde drie verboden vindt plaats door haar gegeven goedkeuring aan het beleid en de ondersteuning van de deelnemende partijen bij het uitvaardigen en het handhaven van toegangsontzeggingen. Zo adviseert de politie horecaondernemers over de oplegging en de duur van de CHO. Hoewel er gegronde redenen kunnen zijn voor het uitvaardigen van een verbod, is het zaak hiermee behoedzaam om te blijven gaan. De ontzeggingen kunnen een ingrijpende belemmering vormen voor de persoon in kwestie. Uitsluiting van bepaalde plaatsen in de stad – winkels, openbaar vervoer, uitgaansgelegenheden – is een relatief zware maatregel die de bewegingsvrijheid van mensen beknot en hen tot 'outsiders' maken (vgl. Beckett & Herbert

2009). Het is daarom van belang de mate van rechtsbescherming die CWO's, CHO's en OV-verboden bieden nader te onderzoeken. Tenminste op drie punten is die rechtsbescherming zwak of onduidelijk te noemen.

Ten eerste berusten de verboden op bestuursrecht (OV-verbod) of op civielrecht (CWO, CHO). Een consequentie hiervan is dat zij minder bewijslast nodig hebben (en dus minder rechtsbescherming bieden voor overtredders) dan in het strafrecht. In geval van een CWO hoeft de winkelontzegging niet gebaseerd te worden op enig ander bewijs dan de verklaring van één getuige. Om van een ontzegging af te komen moet de overtredder zelf bewijs aandrigen dat de beschuldiging nergens op is gebaseerd. Dit geschiedt via een klachtprocedure, een regeling die niet alleen minder waarborgen voor de overtredder biedt dan het gewone strafrecht, maar ook van de overtredder vraagt zelf stappen te ondernemen om zijn gelijk te halen. Zo moet de overtredder schriftelijk bij het bestuur van de ondernemersvereniging een klacht indienen tegen het feit dat hem of haar een CWO is opgelegd. Zoals eerder opgemerkt is het mogelijk winkel-, tram- en horecaverboden om te zetten in strafrechtelijke vervolging in het geval van het schenden van een eerder verkregen verbod. Opvallend genoeg betekent vrijspraak in een strafrechtzaak niet automatisch dat het uitgevaardigde verbod wordt opgeheven. Met de vrijspraak is immers nog niet aangetoond dat er geen kans bestaat dat de betrokkene opnieuw ongewenst gedrag zal vertonen.

Ten tweede blijkt uit ons empirische onderzoek dat de wet- en regelgeving rondom de verboden niet eenduidig is. Zo zijn in het geval van het OV-verbod politiemensen en boa's het niet altijd eens of de definitie van ongewenst dan wel verstorend gedrag alleen van toepassing is op de tram zelf of ook op de omliggende haltes. Bovendien zijn 'ongewenst' en 'verstorend' rekbare begrippen. Niet over een geldig vervoersbewijs beschikken is nog een duidelijk waarneembare overtreding, moeilijker wordt het als iemand wordt aangesproken op 'hinderlijke' of 'onbeschofte' opstelling. In het geval van de CHO is het bovendien de vraag of verboden worden opgelegd voor structurele misdragingen. Het kan zijn dat iemand in een dronken bui over de schreef gaat in een café dat is aangesloten bij de maatregel. Vanuit het perspectief van de rechtsbescherming is dit aanleiding voor discussies over de billijkheid en proportionaliteit van een toegangsverbod dat maximaal vijf jaar kan bedragen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de handhaving van de onderzochte verboden niet altijd vlekkeloos verloopt. Om te beginnen vinden politiemensen, particuliere beveiligers en boa's het niet altijd makkelijk om overtredders te herkennen. Probeer maar eens uit

massa's reizigers, toeristen of feestgangers mensen met een toegangsverbod voor bijvoorbeeld een tram of café op zak eruit te pikken. En als er al sprake is van herkenning dan blijken zeker particuliere beveiligers terughoudend in hun opstelling. Zonder de geweldsbevoegdheden waarover politiemensen beschikken, zijn zij weinig toeschietelijk in het aanpakken van overtreders. Voorts blijkt uit zowel de CWO als uit de CHO-casus dat er willekeur kan optreden in het opleggen en handhaven van verboden. Particuliere beveiligers bij horecaondernemingen laten weten dat vaste klanten vaker het voordeel van de twijfel krijgen dan passanten. Om commerciële redenen willen café-eigenaren hun vertrouwde klandizie niet teveel voor het hoofd stoten. Tot slot hebben winkeleigenaren eigen vormen van afdoening uitgevonden naast de officiële CWO. Dit soort informeel beleid loopt van het dubbel laten betalen voor een gestolen goed tot het toepassen van *namings & shaming*. Met andere woorden: het 'creatief' omgaan met uitsluitingmaatregelen botst met waarden van neutraliteit en onpartijdigheid die in het beginsel van rechtsbescherming besloten liggen.

Selectieve uitsluiting en 'othering'

Zoals uit de gegeven schets van het winkel- tram- en horecaverbod blijkt, heeft het opleggen van zo'n verbod twee kanten. Naast het punt van de instrumentaliteit, in de zin van een effectievere aanpak van overlast en criminaliteit, gaat het ook om de vraag tot welke (ongewenste of onbedoelde) neveneffecten lokale verboden kunnen leiden. Tegen deze achtergrond verkrijgt het hiervoor beschreven begrip rechtsbescherming een ethisch-normatieve kant omdat het kan worden verbonden met processen van uitsluiting. De situatie dat steeds meer personen de toegang wordt ontzegd tot bepaalde plaatsen en de voorzieningen ter plekke kan immers worden geïnterpreteerd als een adequate veiligheidsmaatregel, maar het kan ook worden uitgelegd als een specifieke vorm van uitsluiting tot een deel van een stad. Om dat laatste aspect meer reliëf te geven, spreken we in dit hoofdstuk van 'selectieve uitsluiting' (Schuilenburg 2012: 408-410). Selectieve uitsluiting verwijst naar wat er gebeurt als personen zich niet houden aan door lokale veiligheidsassemblages ingestelde leef- of huisregels. Hierbij worden personen tijdelijk (betrekking hebbend op tijdstippen) of permanent uitgesloten van bepaalde stedelijke voorzieningen.

In de literatuur wordt weinig aandacht besteed aan het fenomeen van selectieve uitsluiting. Wel wordt de algemene term 'verbanning' gebruikt om te wijzen op het feit dat op tal van terreinen overtreders of potentiële overtreders worden geweerd uit allerlei plaatsen en functies. Zo constateren Beckett en Herbert in hun studie *Banished* (2009) dat

de arme, zwarte bevolking van Seattle het grootste slachtoffer is van repressief veiligheidsbeleid om personen te verbannen uit parken, winkelcentra en (overheids)gebouwen. De reden dat we 'selectieve uitsluiting' verkiezen boven 'verbanning' is dat de laatste term tot verwarring aanleiding kan geven. Verbanning, opgevat als een alomvattende straf – zo werden overtreders in de Middeleeuwen de stadspoort uitgegooid of kunnen bannelingen in strafkampen zoals in Siberië terecht komen – verwijst primair naar wat Foucault de 'macht van de wet' heeft genoemd. Het accent hierbij ligt op de monopolie van de overheid om via het instrument van publieke wetgeving regels en zware sancties te implementeren. Daarbij heeft verbanning betrekking op het verwijderen van personen uit een gemeenschap. Mensen worden letterlijk buiten een dorp, stad of land geplaatst.

Deze aspecten laten zich maar moeilijk duiden vanuit het eerder beschreven hybride veiligheidsmodel. Niet alleen is de veiligheidszorg daarin ingebed in veelvormige veiligheidsassemblages van publieke én private partijen. Even belangrijk is dat zulke assemblages nieuwe stedelijke ordeningen produceren door het instellen van eigen regels en straffen. Afhankelijk van een specifieke plaats (een bioscoop, tram of winkel) kunnen andere veiligheidsregimes van kracht zijn. Selectieve uitsluiting is, anders geformuleerd, een veel dynamischer begrip dan verbanning omdat het wijst op het feit dat er allerhande sociale opdelingen zijn in de stad die hun eigen publiek en gedragsregels met zich meebrengen – en zo op microniveau een gefragmenteerde veiligheidszorg creëren. Overtreders zijn dus niet langer meer welkom in aparte *delen* van de stad die onder toezicht staan van steeds *wisselende* coalities tussen politie, particuliere beveiligers en gerelateerde professionals.

Maar er speelt nog een ander fenomeen mee. De instelling van lokale toegangsverboden werkt ook een proces van 'othering' (van het Engelse *other*) in de hand. Othering is het zichzelf vergelijken met een andere persoon of groep door die persoon of groep neer te zetten als 'negatief' en als 'vreemd'. Het distantiëren van de ander kan onder meer geschieden op basis van racistische en etnografische gronden, waarbij aan de ander eigenschappen worden toegeschreven die men zelf niet heeft (vgl. Prior & Spalek, 2008). Denk bijvoorbeeld aan duale categorieën als 'moreel-immoreel' en 'normaal-abnormaal'. De eigen positie wordt zo bepaald door te definiëren wat men niet is. Tegenover de 'wij-groep' waarmee men zich kan identificeren staat dan de 'zij-groep' die daarbuiten valt. Twee manieren van 'othering' kunnen in dit verband worden onderscheiden, een (neo)liberale en een (neo)conservatieve variant (Young, 2007: 5-6). In het laatste geval wordt de ander gedefinieerd in termen van 'het kwaad'. Hierbij wordt die persoon of groep bepaalde

eigenschappen toegeschreven die onveranderlijk zijn. Ook in de (neo)liberale variant wordt de ander gezien als een persoon of groep die bepaalde kwaliteiten en eigenschappen mist. Maar in tegenstelling tot de (neo)conservatieve vorm gaat men ervan uit dat hieraan materiële of culturele omstandigheden ten grondslag liggen en dat die omstandigheden aangepakt en verbeterd kunnen worden, bijvoorbeeld door middel van werk of scholing. Slaagt men daarin, dan wordt de ander weer net als ons.

Duidelijk mag zijn dat de hier besproken winkel-, tram-, en horecaverboden een uitdrukking zijn van de (neo-)conservatieve variant van othering die zich richt op het identificeren van 'het kwaad' in de vorm van (potentiële) bedreigingen en veiligheidsrisico's. Deze variant hangt samen met de eerder genoemde focus op meer en strenger straffen en het feit dat het veiligheidsbeleid vooral 'openbare ordebeleid' is geworden. Tegen deze achtergrond is het interessant stil te staan bij de mogelijke consequenties voor personen met een toegangsverbod op zak. In het geval van het winkel- tram- en horecaverbod kan worden gedacht aan het feit dat deze personen geen toegang meer hebben tot bepaalde stedelijke voorzieningen zoals winkels, openbaar vervoer en uitgaansgelegenheden. Zij worden *personae non gratae* die tegelijkertijd wel en niet tot de stad behoren. Nauw hiermee verbonden is het gevaar van stigmatisering. Zo heeft Goffman (1976) laten zien hoe een stigma van invloed kan zijn op iemands identiteit en hoe een persoon geïsoleerd kan raken van andere groepen. Daarbij geven labellingstheorieën (o.a. Becker, 1963; Matza, 1969) aan dat stevige afkeurende en uitsluitende reacties op (wan)gedrag ertoe kunnen leiden dat overtreders een criminele carrière gaan ontwikkelen. Op deze wijze wordt het negatieve proces van othering alleen maar versterkt. Dergelijke overwegingen vinden we reeds terug in langlopende discussies over de voors- en tegens van strafrechtelijke sancties, maar zij worden des te prangender in het licht van de besproken winkel-, tram-, en horecaverboden. Behalve dat de constatering dat er sprake is van een toename van regels, sancties en verboden die tot selectieve uitsluiting en othering aanleiding kunnen geven, zijn hybride vormen van veiligheidshandhaving (nog) minder eenduidig in termen van rechtsbescherming. Veiligheidsassemblages mogen dan aanleiding geven tot bescherming *door* talloze publieke en private partijen een heel andere kwestie is hoe bescherming *tegen* deze complexe assemblages kan worden gegarandeerd.

Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk hebben we de aandacht willen vestigen op de moeizame verhouding tussen hybride – publieke/private – machtsuitoefening via winkel-, tram-, en horecaverboden aan

de ene en de notie van rechtsbescherming aan de andere kant. Drie punten van zorg verdienen verdere doordinking. Ten eerste is voor het uitvaardigen van deze bestuursrechtelijke en civielrechtelijke verboden minder bewijslast nodig dan in het strafrecht. De rechtsbescherming die toegangsverboden bieden is daarmee *ipso facto* kleiner dan bij strafrechtelijke maatregelen, terwijl de impact op overtreders net zo groot (of groter) kan zijn. Ten tweede hebben we de kwestie van proportionaliteit naar voren gebracht: hoe verhoudt de zwaarte van de genomen maatregelen zich tot de ernst van het probleem? Zo hebben de toegangsverboden veel kenmerken van een straf die in beginsel ook door een rechter zou kunnen worden opgelegd. Tot slot kunnen vraagtekens worden geplaatst bij democratische waarden van neutraliteit en onpersoonlijkheid die met de verboden gepaard gaan. Uit ons onderzoek naar de praktijk van toegangsverboden komt naar voren dat niet altijd in gelijkende gevallen tot dezelfde sanctie wordt besloten. Bovendien zal een overtreder in het geval van een civielrechtelijk verbod een klacht moeten indienen bij de partij die de sanctie zelf heeft opgelegd: de ondernemersvereniging. Dit stelt vragen naar de noodzaak van een toets door een onafhankelijke rechter bij de oplegging van dergelijke vrijheidsbeperkende maatregelen. De urgentie van onze bevindingen hebben we laten zien binnen de context van criminologische literatuur over selectieve uitsluiting en othering. Onder druk van veiligheidsbelangen lijkt de instrumentele functie van het recht namelijk dominant te worden over haar beschermende functie. In een met veiligheid geobsedeerde cultuur lopen 'kwaadwillende' (of als zodanig gepercipieerde) personen steeds meer het risico uitgesloten te worden van grote delen van de stad en de aldaar beschikbare voorzieningen.

Dit alles heeft directe relevantie voor de rol van de politie in de nieuwe – hybride – veiligheidsorde. Zo wijzen Loader & Walker (2007) erop dat veiligheid een 'thick public good' behoort te zijn en aldus verankering behoeft in een overheid – in casu: politie en justitie – die de legitimiteit en rechtvaardigheid van genomen maatregelen moet bewaken. Een cruciaal element hierin is de mogelijkheid van democratische verantwoording door veiligheidsassemblages over genomen initiatieven zoals de besproken verboden. In het geval van de onderzochte veiligheidsassemblages is deze verantwoording hoogst problematisch omdat de politie, als centrale vertegenwoordiger van de overheid, beperkt aanspreekbaar is op het door andere (private) organisaties gevoerde beleid. Daarenboven bevindt de politie zich in de spagaat dat zij zowel partner van als toezichhouder op deelnemende partijen is (vgl. Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Terpstra, 2010). Alleen al de schijn van ondoorzichtigheid kan de legitimiteit van en het vertrouwen in het functioneren

Schuilenburg, M. & Steden, R. van (2014). 'Praktijken van selectieve uitsluiting: over bescherming door en tegen veiligheidsassemblages'. *Cahiers Politiestudies*, 30 (1), 51-62.

van lokale veiligheidsassemblages, de overheid inclus, flink schaden. In een tijd dat de politie zich terugtrekt op haar kerntaken en zich laat sturen door nationale prioriteiten wordt het, kortom, hoog tijd dat zij zich gaat herbezinnen op wat haar taak en positie in de nieuwe veiligheidsorde moet zijn.

Literatuur

Bayley, D.H. & C. Shearing (2001). *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization, and Research Agenda*. Washington D.C.: National Institute of Justice.

Becker, H. (1963). *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*. New York: Free Press.

Beckett, K. & S. Herbert (2009). *Banished. The New Social Control in Urban America*. New York: Oxford University Press.

Crawford, A. (2003). 'Contractual Governance' of Deviant Behavior. *Journal of Law and Society*, 30 (4): 479-505.

Crawford A. (2009). Governing 'Through Anti-Social Behavior. Regulatory Challenges to Criminal Justice'. *British Journal of Criminology*, 49 (6): 810-831.

Ericson, R.V. (2007). *Crime in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press.

Foqué, R.M.G.E. & 't Hart, A.C. (1990). *Instrumentaliteit en Rechtsbescherming. Grondslagen van een Strafrechtelijke Waardendiscussie*. Arnhem: Gouda Quint.

Foucault, M. (1975). *Surveiller et Punir. Naissance de la Prison*. Parijs: Gallimard.

Foucault, M. (1976). *Histoire de la Sexualité I. La volonté de Savoir*. Parijs: Gallimard.

Field, F. (2003). *Neighbours From Hell. The Politics of Behavior*. London: Politico's Publishing.

Schuilenburg, M. & Steden, R. van (2014). 'Praktijken van selectieve uitsluiting: over bescherming door en tegen veiligheidsassemblages'. *Cahiers Politiestudies*, 30 (1), 51-62.

Garland, D. (2001). *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.

Graaf, B. de (2010). *Veiligheidsdenken en de angst voor de ander*. Utrecht: Forum.

Goffman, E. (1976). *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*. London: Penguin Books.

Hallsworth, S. & Lea, J. (2011). 'Reconstructing Leviathan. Emerging Contours of the Security State'. *Theoretical Criminology*, 15 (2), 141-157.

Hoogenboom, A.B. (1991). 'Grey Policing. A Theoretical Framework'. *Policing and Society*, 2, 17-30.

Johnston, L. & C. Shearing (2003) *Governing Security. Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.

Loader, I. (2000). 'Plural Policing and Democratic Governance'. *Social and Legal Studies*, 9 (3), 323-345.

Loader, I. & Walker, N. (2007). *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Matza, D. (1969). *On Becoming Deviant*. New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Peters, A.A.G. (1999 [1972]). 'Het Rechtskarakter van het Strafrecht', in: Y. Buruma (red.), *100 Jaar Strafrecht. Klassieke Teksten van de Twintigste Eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 271-287.

Prior, D. & Spalek, B. (2008). 'Anti-Social Behaviour and Minority Ethnic Populations', in: P. Squires (ed.), *Asbo Nation. The Criminalisation of Nuisance*. Bristol: The Policy Press, 117-134.

Schuilenburg, M. (2012). *Orde in Veiligheid. Een Dynamisch Perspectief*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Schuilenburg, M. & Steden, R. van (2014). 'Praktijken van selectieve uitsluiting: over bescherming door en tegen veiligheidsassemblages'. *Cahiers Politiestudies*, 30 (1), 51-62.

Schuilenburg, M. & Steden, R. van (2014). 'De Collectieve Horecaontzegging. Uitsluiting uit de Publieke Ruimte?'. *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, nr. 1, nog te verschijnen.

Schuilenburg, M. & P. Van Calster (2009) 'De Collectieve Winkelontzegging. Een Antwoord van Willekeur op Overlast', in: H. Boutellier et al. (red.), *Omstreden Ruimte. Over de Organisatie van Spontaniteit en Veiligheid*. Amsterdam: Van Gennep, 137-155.

Shearing, C.D. (2006). 'Reflections on the Refusal to Acknowledge Private Governments', in: J. Wood & B. Dupont (red.), *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 11-32.

Shearing, C.D. & P.C. Stenning (1981). 'Modern Private Security. Its Growth and Implications', in: M. Tonry & N. Morris (red.), *Crime and Justice. An Annual Review of Research*. Chicago: Chicago University Press, 3, 193-245.

Shearing, C.D. & P.C. Stenning (1983). 'Private Security. Implications for Social Control'. *Social Problems*, 30 (5), 493-506.

Steden, R. van (2007). *Privatizing Policing. Describing and Explaining the Growth of Private Security*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Steden, R. van (red.) (2011). *Strategieën van Lokale Veiligheid. Een Achtergrondstudie en Drie Reflecties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Steden, R. van, Schuilenburg, M., Leemeijer, L. & Loots, L. (2012). 'Toezichthouders op de Tram. Een Studie naar de Handhaving van het OV-Verbod in Amsterdam en Rotterdam'. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3 (4), 9-21.

Steden, R. van, Wood, J., Shearing, C. & Boutellier, H. (2013). 'The Many Faces of Nodal Policing. Team Play and Improvisation in Dutch Community Safety'. *Security Journal*, nog te verschijnen.

Schuilenburg, M. & Steden, R. van (2014). 'Praktijken van selectieve uitsluiting: over bescherming door en tegen veiligheidsassemblages'. *Cahiers Politiestudies*, 30 (1), 51-62.

Terpstra, J. (2010). *Het Veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, Strategieën en Verantwoordelijkheden in de Veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en Netwerken in de Lokale Veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie & Wetenschap).

Wesselink, L., Schuilenburg, M. & Van Calster, P. (2009). 'De Collectieve Winkelontzegging'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 8 (1), 6-19.

Wood, J. & Shearing, C.D. (2007). *Imagining Security*. Cullompton: Willan.

Young, J. (1999). *The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London: Sage.

Young, J. (2007). *The Vertigo of Late Modernity*. London: Sage.